VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 59)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 145)**

z dnia 13 września 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 59)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 145)

13 września 2017 r.

Komisje: do Spraw Kontroli Państwowej oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, rozpatrzyły:

– Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku (druk nr 1705).

W posiedzeniu udział wzięli: **Sebastian Chwałek** sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, **Grażyna Wróblewska** przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, **Lucyna Hanus** zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, **Grzegorz Kubalski** zastępca dyrektora biura Związku Powiatów Polskich, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu do spraw legislacyjnych Związku Miast Polskich oraz **Dariusz Kępisty** asystent przewodniczącego Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk**, **Sławomir Jakubczak**, **Dariusz Myrcha** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram wspólne posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Chciałbym przywitać gości Komisji – panią Grażynę Wróblewską – przewodniczącą Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, panią Lucynę Hanus – zastępcę przewodniczącej KRRIO, pana Sebastiana Chwałka – sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, pana Artura Chruścińskiego – naczelnika w Departamencie Administracji Publicznej MSWiA, pana Stefana Batora – doradcę ekonomicznego w Departamencie Administracji Publicznej MSWiA.

Czy do porządku obrad są jakieś uwagi? Jeśli nie ma, to przystępujemy do realizacji porządku obrad, który przewiduje rozpatrzenie Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku (druk nr 1705).

Proszę panią Grażynę Wróblewską o przedstawienie sprawozdania.

Przewodnicząca Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grażyna Wróblewska:

Panowie przewodniczący, panie ministrze, panie i panowie posłowie, szanowni państwo. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych na podstawie art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przedłożyła Sejmowi i Senatowi RP sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Sprawozdanie jest sporządzone już po raz dwudziesty. Zostało przyjęte uchwałą nr 4 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych 29 maja 2017 r. i złożone w ustawowym terminie.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. Część druga zawiera informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli w 2016 r. Przedstawię część pierwszą sprawozdania, dotyczącą efektu pracy izb w 2016 r., natomiast część drugą, dotyczącą wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego, przedstawi pani prezes Hanus.

Efekt pracy izb w 2016 r. to ponad 172 tys. zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w oparciu o upoważnienia ustawowe, 10 budżetów ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe dla jednostek samorządu terytorialnego, ponad 23 tys. wydanych opinii w sprawach objętych właściwością regionalnych izb obrachunkowych, 1299 kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym 735 kontroli kompleksowych. Regionalne izby obrachunkowe skontrolowały ponad 120 tys. sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, rozpatrzyły prawie 600 pism i skarg, w tym 223 dotyczące działalności organów samorządu terytorialnego. Regionalne izby obrachunkowe sporządziły 7 raportów o stanie gospodarki finansowej, a w ramach działalności szkoleniowej przeprowadziły 195 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 16 tys. pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Ważnym zadaniem w roku objętym sprawozdaniem było stałe monitorowanie, także w działalności kontrolnej i analitycznej, sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego pod kątem spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. zachowania przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia na poziomie nie wyższym niż dopuszczalny dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Izby w ramach sprawowanego nadzoru, także w działalności opiniodawczej, reagowały odpowiednio do stwierdzonych zagrożeń. Wynikiem tych działań było utrzymanie liczby jednostek, które nie spełniają wskaźnika, na poziomie nie wyższym niż w 2015 r. Sprawozdanie prezentuje podsumowanie działań w tym zakresie oraz sytuacji jednostek w powyższym zakresie.

Regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły także na podstawie uchwały Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dwie kontrole koordynowane. Są to kontrole dotyczące realizacji dochodów z mienia, wynikającej z najmu lokali użytkowych w latach 2014–2015, a także kontrola dotycząca przetargów organizowanych w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w latach 2013–2015. Sprawozdanie prezentuje wszystkie dane i wyniki kontroli koordynowanych. Będą one prezentowane na odrębnym posiedzeniu.

Sprawozdanie zawiera także wnioski *de lege ferenda*, czyli wskazujące na potrzebę zmian kilku grup przepisów, które dotyczą gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, jak i w sprawach organizacyjnych, w tym także w zakresie działalności regionalnych izb obrachunkowych czy samorządu terytorialnego. Sprawozdaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które funkcjonowały w 2016 r., a więc gminy, powiaty, samorządowe województwa, miasta na prawach powiatu, związki miast i gmin. W sumie jednostek objętych badaniem było 2900.

Przechodzę do kwestii szczegółowych. W ramach swoich uprawień ustawowych izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego na podstawie kryterium zgodności z prawem. Realizują działalność opiniodawczą w sprawach określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustawą o finansach publicznych. Sprawują kontrolę nad jednostkami samorządu terytorialnego, a także prowadzą działalność szkoleniową oraz analityczną.

Wyniki działalności nadzorczej. Na wstępie podałam, ile uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego zostało zbadanych przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych. To było ogółem 172 815 uchwał i zarządzeń, w tym uchwały w sprawie procedury uchwalania budżetu (2942), zmian budżetu (ponad 100 tys.), jak również uchwały w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego, udzielania pożyczek i poręczeń, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu,

podatków i opłat lokalnych, wieloletniej prognozy finansowej, absolutorium. Z ogólnej liczby uchwał, które były badane przez kolegia regionalnych izb obrachunkowych, najwięcej dotyczyło budżetu i zmian budżetu, jak również wieloletniej prognozy finansowej oraz podatków i opłat lokalnych.

Jeśli chodzi o uchwały objęte badaniem, najwyższy wzrost dotyczył uchwał odnoszących się do zasad udzielania dotacji przyznawanych na podstawie ustawy o systemie oświaty, z uwagi na konieczność określenia zasad dotowania podmiotów prowadzących działalność oświatową. Spadek liczby badanych uchwał dotyczył uchwał i zarządzeń odnoszących się do zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego oraz udzielania pożyczek i poręczeń (spadek o 35% w stosunku do zbadanych w 2015 r.). Odnotowaliśmy również spadek w badaniu uchwał dotyczących podatków i opłat lokalnych. W wyniku badania nadzorczego tej ogromnej liczby uchwał i zarządzeń kolegia uznały, że ponad 168 tys. zostało podjętych bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,7% ogółu badanych uchwał i zarządzeń.

Tylko w przypadku 4 tys. uchwał stwierdzono naruszenie prawa. Znaczna część tych uchwał i zarządzeń została podjęta z nieistotnym naruszeniem prawa. Kolegium ograniczyło się do wskazania na naruszenie przepisów prawa – wskazanie, aby przy dokonywaniu zmiany tej uchwały podjęte były działania w celu usunięcia nieprawidłowości. 1700 uchwał i zarządzeń uznano za nieważne, z tego prawie 1100 za nieważne w części, a 655 za nieważne w całości. Były też takie sytuacje, że wszczęte zostało postępowanie nadzorcze, ale w wyniku dokonania zmian przez organ jednostki samorządu terytorialnego w wyznaczonym terminie postępowanie było umarzane. Były także podjęte rozstrzygnięcia w przypadkach, gdy było stwierdzone naruszenie prawa, ale bez orzekania o nieważności. Dotyczyło to tych sytuacji, w których uchwały były podjęte pod koniec roku budżetowego i organ nadzoru nie mógł w tym zakresie prowadzić postępowania w celu stwierdzenia nieważności.

Jak wspomniałam, ponad 100 tys. zbadanych uchwał to uchwały dotyczące budżetu i jego zmian. Proszę zwrócić uwagę, że jeśli mamy prawie 2900 jednostek, a ponad 100 tys. uchwał i zarządzeń, które są podejmowane w sprawie zmiany budżetu, to oznacza, że prawie 30 razy budżety jednostek samorządu terytorialnego były zmieniane w ciągu roku. Świadczy to o tym, że zmiany przepisów prawa, jak również informacje od dysponentów dotyczące np. dotacji czy kwoty subwencji wymuszały konieczność wprowadzania zmian w uchwalonych budżetach na plus bądź na minus. Liczba zmian budżetów utrzymuje się na tym samym poziomie już od kilku lat. Jest to zjawisko, które może budzić niepokój. System prawa i sposób przekazywania środków do jednostek samorządu terytorialnego wymusza te zmiany.

Analiza wyników badania nadzorczego uchwał budżetowych za lata 1993–2016 wskazuje na systematyczne obniżanie się liczby uchwał, które były podjęte z naruszeniem prawa. W 1993 r., a więc w pierwszym roku funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych, 60% uchwał było podjętych z naruszeniem prawa, w 2015 r. ten wskaźnik wynosił 7,1%, natomiast w 2016 r. – 5,5% zbadanych uchwał budżetowych. Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do uchwał zmieniających budżet czy w sprawie wieloletnich prognoz finansowych, które jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane uchwalać od 2004 r. Również uchwały w sprawie absolutorium czy w sprawach podatków i opłat lokalnych wykazują podobną tendencję. W odniesieniu do tych uchwał nie ma procedury dwustopniowego badania. Organ wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności i w terminie 30 dni musi podjąć rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność danej uchwały czy określonych zapisów w danej uchwale.

Jeśli chodzi o ustalanie budżetów dla jednostek samorządu terytorialnego, na wstępie podałam, że w 2016 r. kolegia izb ustaliły 10 budżetów w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych, z tego dla jednej gminy, jednego powiatu i jednego związku międzygminnego w związku z tym, że uchwały te nie zostały podjęte do 31 stycznia 2016 r., dla jednej gminy i jednego powiatu w związku z nieopracowaniem przez jednostkę programu postępowania naprawczego, a dla trzech gmin i powiatów w związku z negatywną opinią regionalnej izb obrachunkowej o programie naprawczym. Dla 15 gmin, dwóch powiatów i związku międzygminnego kolegia ustaliły budżet w czę-

ści dotkniętej nieważnością, tam gdzie została naruszona zasada wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, jednostki samorządu terytorialnego korzystały z przysługującego im prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W 2016 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowano łącznie 61 skarg. Jest to mniejsza liczba niż w 2015 r. Wtedy było ich 73. Organy zaskarżyły 48 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów. Również regionalne izby obrachunkowe korzystały z tego prawa. Kiedy w wyznaczonym terminie nie mogą podjąć działań nadzorczych czy rozstrzygnięcia nadzorczego, mają prawo wnieść skargę do sądu i z tego uprawnienia korzystały. Dotyczyło to 13 uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego.

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2016 r. wydały 56 orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym 14 dotyczyło skarg, które były wniesione w latach poprzednich. Niestety, rozpatrywanie skarg niekiedy się wydłuża, więc rozstrzygnięcia zapadały dopiero w 2016 r. Skargi dotyczyły wszystkich rodzajów uchwał, także budżetowych, odnoszących się do zaciągania zobowiązań oraz w sprawie zasad udzielania dotacji.

Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy wydawanie opinii w sprawach określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych w art. 13, jak również ustawą o finansach publicznych. Na podstawie przepisów tej drugiej ustawy regionalne izby obrachunkowe wydają opinie o prawidłowości planowanej kwoty długu oraz o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej. Opinia jest formą wyrażenia stanowiska przez trzyosobowe składy orzekające. Ustawa nie określa charakteru tych opinii, ale opinia nie ma mocy wiążącej. Jest to stanowisko w sprawie. Od opinii przysługuje prawo wniesienia odwołania do pełnego składu kolegium.

Jeśli chodzi o liczbę wydanych opinii w 2016 r., to składy orzekające wydały łącznie prawie 24 tys. opinii (23 718, tj. o 166 mniej, w 2015 r.). O wydaniu mniejszej liczby opinii przesądził kolejny już spadek liczby opinii wydawanych o możliwości spłaty kredytu czy pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Jednocześnie znacząco wzrosła liczba opinii o możliwości sfinansowania deficytu. Wydając opinie o możliwości sfinansowania deficytu, składy orzekające muszą zwracać uwagę na to, czy jednostka faktycznie posiada wskazane źródła finansowania deficytu bądź ma prawną możliwość zaciągnięcia pożyczki czy kredytu.

Mówiłam już, że spadła liczba uchwał o zaciągnięciu zobowiązań. Zmalała również liczba opinii o możliwości spłaty kredytu czy pożyczki. W 2017 r. odnotowujemy pewien wzrost. To oznacza, że wzrasta zainteresowanie samorządów ofertą rynków finansowych, w tym pozyskiwaniem środków w drodze emisji papierów wartościowych czy z tytułu pożyczek i kredytów.

Wyniki we wszystkich grupach spraw, które są przedmiotem opiniowania, to prawie 24 tys. opinii, z tego opinie o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki, o projektach uchwał budżetowych, o możliwości sfinansowania deficytu czy możliwości przedstawienia w uchwale budżetowej informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz sprawozdań rocznych, uchwał o nieudzieleniu absolutorium, wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutoriów czy projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych czy prawidłowości planowanej kwoty długu. W sprawozdaniu, w ujęciu tabelarycznym, zaprezentowane jest, ile opinii w poszczególnych kategoriach zostało wydanych.

Oczywiście liczba dokumentów podlegających zaopiniowaniu pozostaje w bezpośrednim związku z liczbą nadzorowanych jednostek zobowiązanych do ich przedłożenia. Niewielkie odchylenia w tym zakresie wynikają ze zmiany liczby związków komunalnych oraz terminu opiniowania projektu wieloletniej prognozy finansowej przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej.

Wyniki działalności opiniodawczej. Ponad 20 tys. stanowiły opinie pozytywne, pozytywne z uwagami, które nie decydowały o wydaniu opinii negatywnej, niemniej formułowane były uwagi co do zaprezentowania określonych informacji. Wydawane były także opinie pozytywne z zastrzeżeniem, a także 169 opinii negatywnych. Odsetek opinii nega-

tywnych wynosi 0,7%, natomiast w 2015 r. wynosił 0,8%. Wyniki opiniowania w 2016 r. wskazują na wzrost opinii pozytywnych.

Jak wspomniałam, od opinii składów orzekających przysługuje odwołanie do pełnego składu kolegium Izby. W 2016 r. wniesiono 40 takich odwołań od opinii składów orzekających. Dotyczyły one opinii o projektach uchwał budżetowych, o możliwości sfinansowania deficytu czy informacji o przebiegu wykonania budżetu, wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, opinii o możliwości spłaty kredytu. Kolegia rozpatrzyły w 2016 r. 34 odwołania, z tego trzy odwołania od opinii wydanych w 2015 r. Po rozpoznaniu zarzutów, które były sformułowane w odwołaniach, kolegia postanowiły o uwzględnieniu sześciu odwołań od opinii składów orzekających, a w 25 przypadkach oddalono odwołania.

Przejdę teraz do omówienia wyników działalności kontrolnej. Kontrole przeprowadzane przez regionalne izby obrachunkowe prowadzone są w jednostkach samorządu terytorialnego, związkach międzygminnych, stowarzyszeniach i samorządowych jednostkach organizacyjnych, samorządowych osobach prawnych, innych podmiotach w przypadku wykorzystania przez nie środków publicznych. Izby prowadzą kontrole kompleksowe, problemowe, doraźne, sprawdzające. Kontrole kompleksowe stanowią największy procent wśród wszystkich kontroli. W 2016 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1299 kontroli, z tego zrealizowano ogółem 735 kontroli kompleksowych, zarówno tych, których obowiązek przeprowadzenia w każdej jednostce przypada co najmniej raz na cztery lata, jak i innych kontroli kompleksowych. Pozostałe to były kontrole problemowe i kontrole doraźne. Wśród kontroli problemowych były kontrole koordynowane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Kontrole kompleksowe prowadzone są według ramowego zakresu, który obowiązuje od 2011 r. Jest on modyfikowany w związku ze zmianami w przepisach prawnych. Niektóre zagadnienia są dokładane do puli tych, które powinny zostać skontrolowane. Wspomnę, że kontrole doraźne i problemowe były prowadzone na wniosek organów zewnętrznych. Kontrole kompleksowe musimy prowadzić z urzędu. To jest ustawowy obowiązek, aby co najmniej raz na cztery lata być w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Są doniesienia czy wnioski o przeprowadzenie kontroli, informacje o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach samorządu terytorialnego otrzymane od prokuratury, policji, CBA, Państwowej Inspekcji Pracy, wojewodów, od państwa posłów i senatorów, a także od instytucji, osób prawnych. Są też pisma anonimowe, które w toku kontroli kompleksowej także są sprawdzane. Wzorem lat ubiegłych największy udział w strukturze wszystkich wykonanych kontroli miały kontrole kompleksowe (ponad 56%).

Jeśli chodzi o nieprawidłowości, jakie zostały w toku kontroli ujawnione, w sprawozdaniu jest to szczegółowo przedstawione. Wspomnę tylko, że w rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych we wszystkich powiatach, w których kontrole były prowadzone, stwierdzono ponad 14 tys. przypadków wystąpienia nieprawidłowości, tj. na poziomie zbliżonym do roku 2014 i 2015. Nieprawidłowości zostały zagregowane w sprawozdaniu, podobnie jak w latach poprzednich, w grupach tematycznych, które odpowiadają zakresowi kontroli, a więc: ustalenia ogólnoorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, wykonanie budżetu, w tym zagadnienia dotyczące planowania, wykonania budżetu, realizacji dochodów i wydatków, zamówienia publiczne, rozliczenia otrzymanych dotacji, dług publiczny, gospodarka mieniem, rozliczenie między jednostkami organizacyjnymi. O szczegółach ujawnionych nieprawidłowości nie będę mówić, bo wykraczałoby to poza ramy czasowe, które mamy wyznaczone. Liczba nieprawidłowości utrzymuje się na tym samym poziomie.

Jakie działania pokontrolne podejmują regionalne izby obrachunkowe? Do każdej jednostki kontrolowanej kierowane jest wystąpienie pokontrolne. Sformułowaliśmy ponad 16 tys. wniosków pokontrolnych, więcej niż w 2015 r. Jednostka kontrolowana ma prawo zgłosić zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. W 2016 r. złożonych zostało 178 takich zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych. Zastrzeżenia są rozpatrywane przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej. W całości uwzględniono zastrzeżenia w 28 przypadkach, a w sześciu – w części. Pozostałe zostały oddalone jako niezasadne.

Ponadto w ramach działań pokontrolnych regionalne izby obrachunkowe sprawdzają terminowość odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, a także czy wnioski zostały przyjęte do realizacji, jakie działania zostały podjęte w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W przypadku upływu terminu 30 dni kierowane są pisma z prośbą o poinformowanie o przyczynach niepodania informacji o podjętych działaniach i sposobie realizacji wniosków pokontrolnych. Ustalenia kontroli spowodowały, że regionalne izby obrachunkowe skierowały w 2016 r. łącznie 672 zawiadomienia, wnioski, sygnalizacje do innych organów. Jest to wzrost w stosunku do 2015 r. Były to także informacje, pisma kierowane do ministrów (zwłaszcza do ministra finansów), kierowników urzędów centralnych.

Wnioski i informacje kierowane do ministra finansów dotyczyły sprawozdań i rzetelności danych wykazanych w sprawozdaniu dotyczącym podstawowych dochodów podatkowych czy w sprawozdaniu z wykonania z dochodów. 22 zawiadomienia były skierowane do wojewodów. Dotyczyły one występujących w obrocie prawnym uchwał, które z uwagi na zmienione przepisy prawne nie powinny już funkcjonować. Zawiadomienia były kierowane także w związku z nieprawidłowościami ujawnionymi przez inspektorów, a dotyczącymi rozliczenia i wykorzystania otrzymanych dotacji z budżetu państwa, w tym w ramach funduszu sołeckiego.

Do organów ścigania skierowano 31 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Wskazywano na działania na szkodę interesu publicznego, poświadczenie nieprawdy w dokumentach czy nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych. Zawiadomienia były także kierowane do innych organów, w tym do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o nieprawidłowościach ujawnionych przy udzielaniu zamówień publicznych, do naczelnika urzędu skarbowego, do dyrektora delegatury krajowej biura wyborczego.

Wspomniałam o programach naprawczych, które były przedmiotem opiniowania. W 2016 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały do sześciu gmin i jednego powiatu łącznie sześć wezwań do opracowania programów postępowań naprawczych. Tylko w jednej gminie organ nie podjął stosownej uchwały, a w jednym przypadku do końca 2016 r. nie upłynął jeszcze termin przedłożenia przez jednostkę stosownej uchwały. Łącznie regionalne izby obrachunkowe procedowały nad 20 uchwałami organów jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie programu postępowania naprawczego. Dotyczyły one zmian w programach postępowań naprawczych, które były uchwalone w latach poprzednich i w 2016 r.

Kolejny efekt działań regionalnych izb obrachunkowych to raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Łącznie w latach 2004–2016 regionalne izby obrachunkowe sporządziły 63 raporty, w tym 43 raporty dla gmin, 15 raportów dla powiatów, dwa dla miast na prawach powiatu, jeden dla województwa samorządowego. W 2016 r. sporządzono siedem raportów, z tego sześć dla gmin i jeden dla miasta na prawach powiatu. Były to raporty dla jednostek, które ubiegały się o pożyczkę z budżetu państwa, głównie gmin woj. zachodniopomorskiego, a także raport opracowany w związku z trudną sytuacją finansową jednostek oraz koniecznością pokrywania przez podmiot założycielski strat netto prowadzonego podmiotu leczniczego.

Regionalne izby obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w zakresie spraw finansowych. Łącznie wpłynęło 599 takich pism i skarg, w których formułowano zarzut naruszenia praworządności lub interesów osób wnoszących. Tylko część dotyczyła działalności organów stanowiących. W porównaniu do 2015 r. liczba utrzymała się na podobnym poziomie.

Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody, sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Izby skontrolowały łącznie ponad 122 tys. sprawozdań. Dodać jeszcze należy sprawozdania, które dotyczą operacji finansowych samorządowych osób prawnych, których było ponad 47 tys. W tym zakresie nastąpił wzrost w stosunku do 2015 r.

Oprócz zawiadomień kierowanych do organów ścigania regionalne izby obrachunkowe skierowały także w 2016 r. 513 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych, wskazując na ujawnione okoliczności świadczące o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Było to ponad 1100 różnego rodzaju czynów, które w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego wystąpiły przy realizacji budżetu.

Wspomniałam już, że w 2016 r. izby zorganizowały 195 szkoleń, w których wzięło udział 16,5 tys. osób, pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Tematyka prowadzonych szkoleń jest związana z gospodarką finansową, z zakresu rachunkowości, sprawozdawczości, podatków i opłat lokalnych, zamówień publicznych.

To wszystko nie byłoby możliwe, gdyby nie ludzie, którzy pracują w regionalnych izbach obrachunkowych. W 2016 r. w izbach zatrudnionych było 1278 osób na etatach. Średnie zatrudnienie wynosiło 1274 etaty. Z uwagi na różne okoliczności, w tym na wysokość wynagrodzeń, z pracy w izbach odeszło łącznie 73 pracowników. W 2015 r. było to 48 osób. Z ogólnej liczby pracowników, którzy odeszli z pracy, ponad 50% stanowili inspektorzy wydziału kontroli, specjaliści z wydziału informacji, analiz i szkoleń. Rezygnacja z zatrudnienia na stanowiskach inspektorów, specjalistów merytorycznych jest zjawiskiem niepokojącym z uwagi na fakt, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych, analitycznych trwa kilka lat.

W tej grupie pracowników były osoby, które odeszły z pracy z uwagi na osiągnięcie wieku emerytalnego, ale zdecydowana większość to osoby, które z przyczyn ekonomicznych rezygnowały z pracy, znajdując zatrudnienie w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w innych organach kontroli, w tym w Najwyższej Izbie Kontroli. Przyczyną jest poziom wynagrodzeń. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie, na co wskazujemy na niemal każdym posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych i Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, jest na poziomie przeciętnego wynagrodzenia w sferze uspołecznionej. Wielokrotnie kierowaliśmy i nadal kierujemy wnioski do budżetu na rok 2018 r. o zwiększenie środków na wynagrodzenia przynajmniej o 15%, aby zróżnicowanie między różnymi organami kontroli nie było tak wielkie.

Tyle z mojej strony. Oddaję głos koleżance, która przedstawi wykonanie budżetu.

Dziękuję bardzo.

Zastępca przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Lucyna Hanus:

Szanowni państwo, chciałabym przedstawić w skrócie informację o wykonaniu budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku ubiegłym. To wykonanie różni się, jeśli chodzi o strukturę, dynamikę, w sposób znaczący od wykonania poprzednich lat. Jest to spowodowane dwiema przyczynami. Pierwszą jest koniec perspektywy unijnej i początek nowej. Trwają dopiero nabory, co odbiło się na niższym wykonaniu dochodów i wydatków związanych z projektami unijnymi. Drugą przyczyną jest wypłacanie świadczeń w ramach programu Rodzina 500+. To spowodowało, że porównywanie danych dotyczących dochodów i wydatków z poprzednich lat wykazuje zmiany w strukturze i w kwotach.

Jeśli chodzi o dochody i wydatki, wynik budżetu, dochody były zrealizowane przez wszystkie samorządy na poziomie – będę mówiła w zaokrągleniu – 214 mld zł, przy wykonaniu w 2015 r. na poziomie 199 mld zł. Był to prawie 15-miliardowy przyrost, co oznacza 7% dynamiki. Wydatki były na poziomie 206 mld zł. W porównaniu z rokiem ubiegłym odnotowano znaczący wzrost – o prawie 10 mld zł, czyli o 5%. Największe tempo wzrostu dochodów i wydatków (wzrost dochodów o ponad 16%, a wydatków o ponad 14%) wystąpiło w gminach i w miastach na prawach powiatów. Jak w poprzednim roku, pomimo planowanego łącznego deficytu na poziomie prawie 5 mld zł, per saldo samorządy osiągnęły nadwyżkę w kwocie 7,6 mld zł. Jest to już drugi rok, w którym wynik per saldo jest dodatni. W latach 2008–2014 samorządy odnotowywały deficyt, zaś w latach 2015–2016 nadwyżkę.

Zdecydowana większość samorządów, bo prawie 4/5 ogółu, zamknęło swój wynik budżetu nadwyżką. Nadwyżka wyniosła powyżej 8,6 mld zł. Deficyt wystąpił tylko w 563 jednostkach i wynosił 1 mld zł. Liczba jednostek z deficytem zmniejszyła się w stosunku

do poprzedniego roku o 237 jednostek. W 2015 r. 800 jednostek miało deficyt. Poziom nadwyżek wykonanych dochodów nie przekroczył 40%, wahał się w przedziale 35–40% w dwóch gminach. Najliczniejszą grupą były samorządy (91% tych, które uzyskały dodatni wynik) o relacji nadwyżki do dochodów poniżej 10%. Jeśli chodzi o jednostki, które miały deficyt, a było ich w sumie 20% ogółu, to ich deficyt nie przekraczał 10% dochodów.

Jeśli chodzi o przychody budżetu, czyli kredyty, pożyczki, obligacje, nadwyżki budżetowe, wolne środki z lat ubiegłych, ich łączna wartość wyniosła 19 mld zł, w tym kredyty, pożyczki, obligacje – 5 mld zł, natomiast wolne środki, nadwyżki budżetowe – ponad 14 mld zł. Głównym źródłem finansowania deficytu były zobowiązania finansowe (61%) i wolne środki (29%), a w mniejszym stopniu nadwyżki budżetowe (tylko 10%). Prawie 74% przychodów ogółu budżetu jednostek samorządu terytorialnego stanowiły wolne środki, nadwyżki budżetowe. Ich łączna wartość wyniosła ponad 14 mld zł.

Jeśli chodzi o rozchody budżetu, łączna kwota rozchodów w 2016 r. była zbliżona do wykonania roku 2015 i wyniosła ponad 11 mld zł. W głównej mierze dotyczyło to spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych. Jeśli chodzi o dług, w 2015 r. zahamowana została tendencja corocznego wzrostu kwoty długu. Ta tendencja utrzymała się. W 2016 r. dług uległ dalszemu obniżeniu o 2,6 mld zł. Był na poziomie 69 mld zł. Przypomnę, że w 2015 r. wynosił 71,6 mld zł, a w 2014 r. 72,1 mld zł. Kwota długu na koniec 2016 r. była o 200 tys. zł niższa niż dług na koniec 2013 r.

Krótka charakterystyka poszczególnych wielkości budżetowych. Dochody były zaplanowane na poziomie 214,5 mld zł. Zostały wykonane prawie w całości – w 99,6%. Na niepełne wykonanie planu dochodów miało wpływ niższe o 3% wykonanie dochodów z tytułu dotacji celowych. Pozostałe dochody były wykonane na poziomie zgodnym lub wyższym z planem. Widoczny jest wpływ na dynamikę i strukturę budżetu wprowadzenia rządowego programu Rodzina 500+ stanowiącego pomoc w wychowaniu dzieci poprzez przyznanie świadczeń wychowawczych, których celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym opieką nad nim, zaspokojeniem jego potrzeb życiowych.

Samorządy od drugiego kwartału 2016 r. obsługiwały ten program i stąd uzyskiwały dotacje celowe na realizację tego zadania. Uwidoczniło się to w sposób znaczący w ich budżetach. Dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu dotacji celowej na ten program w 2016 r. wyniosły 17,6 mld zł i stanowiły odpowiednio 48% dotacji celowych na zadania zlecone, 33% ogółu dotacji celowych oraz ponad 8% dochodów ogółem.

Istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej samorządu mają osiągnięte dochody własne, dlatego zawsze badamy strukturę dochodów pod kątem udziału dochodów własnych. W 2016 r. wzrosły one o 3% i wyniosły ponad 102 mld zł. Ich udział w dochodach ogółem stanowił prawie 50%. Od 2008 r. dochody budżetowe ujmowane są w podziale na dochody bieżące i majątkowe, co ma znacznie dla ustalania ustawowych relacji z art. 242 i 243. Dochody bieżące w 2016 r. w porównaniu z poprzednim rokiem wzrosły o ponad 22 mld zł (o 14%), natomiast dochody majątkowe były znacznie niższe – prawie o 13 mld zł (o 33%). To spowodowało zmianę struktury budżetu.

Większość bieżących dochodów własnych z kwoty 102 mld zł pochodziła z podatków i opłat (ponad 40%), w tym prawie 23% z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych i prawie 18% z podatków i opłat lokalnych. Niewielkie znaczenie miały dochody ze sprzedaży majątku, które średnio stanowiły tylko 3,3% dochodów własnych samorządów. Największą samodzielność ekonomiczną, czyli możliwość kształtowania wielkości pozyskiwania dochodów i określania kierunków wydatkowania środków, posiadało miasto stołeczne Warszawa i miasta na prawach powiatów (66 miast). Miały one największy udział dochodów własnych bieżących w swoich dochodach. W przypadku Warszawy ponad 73%, a w pozostałych miastach na prawach powiatu średnio na poziomie 56%.

Odmienną strukturę dochodów mają budżety powiatów, w których własne dochody bieżące stanowią tylko 34% dochodów, w tym udziały z PIT i CIT niecałe 20%, a subwencja ogólna stanowi 42% dochodów. Regułą jest, że główną część zadań samorządowych realizują gminy i miasta na prawach powiatu. Ich dochody o łącznej wartości ponad 176

mld zł stanowią ponad 82% dochodów ogółu jednostek samorządowych. Udział dochodów bieżących w miastach na prawach powiatu wzrósł o 5 punktów procentowych do poziomu 93% dochodów ogółem. Zmiana ta była wynikiem zwiększenia dotacji celowych na zadania zlecone wykonywane w ramach programu Rodzina 500+. Dochody majątkowe stanowiły jedynie 6,6% dochodów budżetów miast, a w poprzednich latach ich udział przekraczał 11%. Największy udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem (powyżej 10%) był w czterech miastach na prawach powiatu – Świnoujściu (prawie 32%), Sopocie (16%), Wrocławiu (12%), Łodzi (prawie 11%).

Wydatki budżetowe w kwocie 206 mld zł były o prawie 10 mld zł, tj. o 5%, wyższe od wykonanych w 2015 r. Na poziom, strukturę i dynamikę tych wydatków miała wpływ realizacja programu Rodzina 500+. Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w kraju wynosiło 14% i było wyższe niż w 2015 r. o prawie 13 punktów procentowych. Po raz kolejny zmniejszyły się wydatki na obsługę długu (94% wykonania z 2015 r.).

Jeśli chodzi o zmiany w strukturze, to udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem był najwyższy od 1999 r. i wyniósł 87,5%. Było to spowodowane 14-procentowym wzrostem wydatków bieżących przy 5-procentowej dynamice ogółu wydatków, na który miały wpływ wydatki związane z programem Rodzina 500+. Wzrost wydatków bieżących był w wysokości ponad 22 mld zł przy dotacjach na program 500+ w kwocie 18 mld zł. To przełożyło się na budżety po stronie dochodowej i wydatkowej bez wpływu na wynik. Drugą przyczyną było znaczne ograniczenie przez jednostki samorządu terytorialnego planowanych inwestycji. Nastąpił spadek wydatków inwestycyjnych o 1/3 w porównaniu z 2015 r. Dynamika była na poziomie 65%. Było to spowodowane może nie tyle ograniczeniami w możliwości zaciągania kredytów i pożyczek, ile zakończeniem i rozliczeniem perspektywy finansowej z lat 2007–2013. Nastąpiło przesunięcie w czasie inwestycji w ramach nowej perspektywy.

Największy udział wydatków majątkowych w wydatkach nadal odnotowują samorządowe województwa, pomimo znacznego ich obniżenia. Udział ten w 2016 r. wyniósł ponad 24%, przy poziomie w 2015 r. – 43%. Jeśli chodzi o pozostałe typy jednostek samorządu, to łączne wydatki inwestycyjne nie przekraczały 13% ogółu. W połowie jednostek samorządu terytorialnego wydatki inwestycyjne nie przekraczały 10%, a w 2016 r. nie wystąpił żaden przypadek, w którym jednostka przeznaczyłaby na inwestycje ponad połowę swoich wydatków. Przypomnę, że w 2015 r. takich przypadków było 19, w tym 13 gmin miało ponad 50-procentowe wydatki majątkowe w swoich budżetach.

Jeśli chodzi o przeznaczenie wydatków, najwyższy, bo ponad 35-procentowy, udział w wydatkach mają wynagrodzenia i pochodne. W powiatach średnio udział wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach jest na poziomie 54%. Wydatki ponoszone są głównie na oświatę i wychowanie (30%), pomoc społeczną (22%), transport i łączność (17%), administrację publiczną (9%), gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (6%).

Co do wydatków 66 miast na prawach powiatu, chciałabym zwrócić państwa uwagę na strukturę wydatków, ponieważ odnotowujemy niekorzystne zmiany w tej strukturze. Po 10 latach, w których wydatki majątkowe stanowiły ok. 20% wydatków ogółem, w 2016 r. ich udział zmniejszył się do 12%. Bez uwzględnienia wydatków na realizację programu Rodzina 500+ wydatki majątkowe miast na prawach powiatu stanowiłyby zaledwie 13% wydatków ogółem. Wydatki inwestycyjne stanowiły 11% wydatków, tj. o 8 punktów procentowych mniej niż w 2015 r. W grupie miast na prawach powiatu występuje duże zróżnicowanie udziału poszczególnych grup wydatków. Spośród 65 miast na prawach powiatu tylko w jednym przypadku na wydatki inwestycyjne przeznaczono 1/5 łącznych wydatków, podczas gdy w latach poprzednich, 2010–2015, takich miast było 15–37. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był w granicach od 3% w Chełmie do 25% w Gliwicach. Średnio wydatki bieżące miast na prawach powiatu stanowiły 87%, w tym wynagrodzenia i pochodne 35%, świadczenia na rzecz osób fizycznych 14%.

Największy wzrost wydatków majątkowych w grupie miast na prawach powiatu wystąpił w Gorzowie Wielkopolskim – wzrost ponaddwukrotny, ale udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wyniósł 14% i był 2,4 punktu procentowego wyższy od średniej dla miast na prawach powiatu. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych

w wydatkach miały Gliwice – 25,3%, choć wydatki inwestycyjne były o połowę mniejsze od wykonanych w 2015 r. Dynamika w Gliwicach wyniosła tylko 46%.

Na koniec kwestia realizacji przepisu art. 242 i 243. Zgodnie z art. 242 samorząd nie może uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdują pokrycia w dochodach bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz wolne środki. W 2016 r. po raz kolejny zmniejszyła się liczba samorządów, które nie spełniają ustawowej reguły dotyczącej finansowania wydatków bieżących. 16 jednostek samorządu, a w 2015 r. 46, miało wydatki bieżące wyższe od dochodów bieżących. W 12 jednostkach było to dopuszczone przepisami prawa. Z tego dziewięć jednostek finansowało deficyt nadwyżkami budżetowymi i wolnymi środkami, a w trzech przypadkach jednostki realizowały budżety z dopuszczalnym naruszeniem tej relacji po pozytywnym zaopiniowaniu programu postępowania naprawczego. Jedna jednostka miała tak ustalony budżet przez izbę.

W siedmiu spośród 16 jednostek, w których wystąpił deficyt operacyjny, wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku było wyższe niż poziom deficytu operacyjnego. W związku z tym składowa, która jest brana pod uwagę przy obliczaniu wskaźnika indywidualnej spłaty, była dodatnia. W pozostałych dziewięciu samorządach (ośmiu gminach, jednym powiecie) dochody ze sprzedaży nie pokryły różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, co na pewno odbije się na realizacji przepisu art. 243.

Jeśli chodzi o przepis art. 243, określa on poziom spłaty zadłużenia oraz wydatków na obsługę długu, czyli indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia. Planowane na koniec września 2016 r. wielkości budżetowe oraz ich wykonanie w 2016 r. miały wpływ na poziom tego wskaźnika. Po raz kolejny lepsze okazały się wskaźniki po wykonaniu niż przy wielkościach planowanych. Relatywnie niski poziom spełnienia relacji z art. 243, poniżej 0,3 punktu procentowego, w 2017 r. prognozowały 82 jednostki samorządu terytorialnego, a w 2018 r. 198. W przypadku tych jednostek ryzyko niespełnienia relacji jest bardzo wysokie, gdyż każde wahanie stóp procentowych czy niższe wykonanie planowanych dochodów może spowodować niezachowanie tej relacji.

Ponad 67% ogółu, czyli 1883 jednostki samorządu terytorialnego, prognozowało na 2017 r. spełnienie relacji z art. 243 na poziomie zakładającym wysoki margines bezpieczeństwa. Różnica pomiędzy obiema stronami wzoru wynosi co najmniej 3 punkty procentowe.

Jeśli chodzi o nowe źródła dochodów i ich wpływ na relację, w 2016 r. zmiana struktury budżetu, w szczególności gmin, w związku z obsługą programu Rodzina 500+ wpłynie na poziom kształtowania się relacji z art. 243 nie tylko w roku 2017, ale także w kolejnych dwóch latach. Dochody, które są w mianowniku średniej arytmetycznej wyznaczającej poziom wskaźnika za 2016 r., zwiększyły się w związku z uzyskaniem tak dużych dotacji celowych na realizowanie tego programu. Co roku jeden z parametrów tej średniej będzie powiększany o wykonanie dochodów z tego tytułu. Dopiero po 2019 r. wszystkie części tego wzoru będą obejmowały również dochody z tytułu realizacji tego programu.

Jeśli chodzi o zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, zostało to przedstawione w raporcie. Kwota zobowiązań nadzorowanych przez samorząd jednostek posiadających osobowość prawną, czyli instytucji kultury, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wyniosła 4,7 mld zł. Odnotowano niewielki, dwuprocentowy, spadek. W 91% były to zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które wyniosły ponad 4,3 mld zł. Odnotowano niewielki, bo wynoszący 18 tys. zł, wzrost zobowiązań.

Jeśli chodzi o zadłużenie własne samorządu w wysokości 69 mld zł, obciąża ono stronę dochodową budżetów na poziomie 32%. Jeśli dołożymy do tego zadłużenie instytucji kultury, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, to dług jednostek samorządu terytorialnego powiększony o te zobowiązania wzrasta do 34,5% dochodów.

Na zakończenie podam jako ciekawostkę informację o budżetach w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Oczywiście wielkości budżetów poszczególnych gmin nie da się porównać bez przeliczenia ich na jednego mieszkańca, bo dopiero wówczas widać potencjał poszczególnych gmin. W 2016 r. suma dochodów ogółu jednostek samorządu teryto-

rialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosła w stosunku do 2015 r. z poziomu 5175 zł o 7,4% i wyniosła średnio 5560 zł. Największe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca, znacznie powyżej średniej krajowej, odnotowały jak w poprzednich latach samorządy z woj. mazowieckiego. Samorządy te miały średnie dochody na poziomie 6697 zł, co stanowi 120% średniej krajowej.

Jeśli chodzi o najbogatsze gminy w Polsce, to GUS opublikował dane dotyczące gmin. Najbogatsza jest gmina Kleszczów w woj. łódzkim, której dochody na jednego mieszkańca wynoszą 47 709 zł, czyli 12-krotnie więcej niż średnia w gminach – wynosząca 3944 zł i prawie 17-krotnie więcej niż w Komprachcicach, małej gminie wiejskiej w woj. opolskim, gdzie dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca są najniższe w Polsce i wynoszą 2822 zł.

Jeśli chodzi o projekty unijne, wykonanie dochodów ze środków krajowych i zagranicznych, które były przeznaczone na finansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych, w skali kraju było na poziomie 7,3 mld zł (3,4% ogółu dochodów). Były to dochody o 10 mld niższe niż wykonane w 2015 r. Analogicznie kwota pozyskanych przez jednostki samorządu terytorialnego środków zagranicznych wyniosła tylko 6,6 mld zł i była o ponad 58% niższa od wykonanej w 2015 r. Ma to związek z okresem rozliczeń jednej perspektywy i pozyskiwaniem środków w ramach nowej.

Dziękuję państwu za uwagę. Prosimy o pozytywne rozpatrzenie sprawozdania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę pana posła Uścińskiego o koreferat.

Poseł Piotr Uściński (PiS):

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2016 r. jest bardzo obszerne i rzeczowo przygotowane, za co bardzo dziękuję. Dziękuję również za wyczerpujące omówienie sprawozdania, wobec czego mój koreferat postaram się maksymalnie skrócić, żeby nie zajmować państwu dużo czasu.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Pierwsza obejmuje działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2016 r., zaś druga wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r. W zakresie działalności regionalnych izb obrachunkowych warto zwrócić uwagę na to, że izby wykonały swój budżet. Dochody budżetowe zostały zrealizowane w 110%, w kwocie 3,4 mln zł. Największa część dochodów regionalnych izb to dochody z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej. Plan wydatków został zrealizowany praktycznie w 100%, w kwocie 121 mln zł. Zatrudnienie wyniosło 1274 etaty, z przeciętnym wynagrodzeniem nieco poniżej 5 tys. zł. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na fluktuację kadr, ale z drugiej strony można powiedzieć, że regionalne izby są kuźnią kadr dla NIK i jednostek samorządu terytorialnego.

W zakresie działalności nadzorczej izby zbadały ogółem ponad 172 tys. uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego oraz związków komunalnych, tj. ok. 5 tys. mniej niż w 2015 r. Warto zwrócić uwagę, że jeśli regionalne izby obrachunkowe stosują cały czas te same standardy, to można powiedzieć, że jakość prawa stanowionego przez jednostki samorządu terytorialnego poprawia się. Liczba podjętych z naruszeniem prawa uchwał i zarządzeń zmalała o 0,6 punktu procentowego – do 2,3%. W ramach działalności opiniodawczej izby przygotowały 23 tys. opinii w sprawach przestrzegania ustawy o finansach publicznych w zakresie kształtowania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego. Jest to poziom zbliżony do 2015 r.

Działalność kontrolna to prawie 1300 kontroli. Co ciekawe, kontrole były realizowane w gminach, powiatach, miastach na prawach powiatu, związkach i jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, ale w 2016 r. pominięto kontrole w samorządach województw oraz w stowarzyszeniach jednostek samorządu terytorialnego, co może wymaga wyjaśnienia z państwa strony. Pragnę zwrócić uwagę na brak stałego monitorowania operacji i instrumentów parabankowych stosowanych w jednostkach samorządu terytorialnego. Na podstawie danych regionalnych izb obrachunkowych przekazanych NIK w 2015 r. NIK oszacowała te operacje parabankowe na kwotę 0,5 mld zł. W 2016 r. oprócz kontroli NIK, która objęła kilkanaście jednostek samorządu

terytorialnego, nikt nie badał skali korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z instrumentów parabankowych. Brak kryterium gospodarności w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych w odniesieniu do instrumentów dłużnych powoduje pewne zagrożenie dla sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Druga część sprawozdania obejmuje wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Warto zwrócić uwagę, że dochody budżetowe zaplanowane na poziomie 214 mld zł zostały prawie w 100% zrealizowane przez jednostki. To znacznie więcej niż w 2015 r. Główną tego przyczyną są dotacje celowe na program Rodzina 500+ w wysokości 17,6 mld zł. Wydatki wyniosły ok. 206 mld zł, więc per saldo samorządy zakończyły rok budżetowy wynikiem dodatnim. Pomimo planowanego deficytu na poziomie prawie 5 mld zł, nadwyżka wyniosła 7,6 mld zł. To niemal trzykrotnie wyższa kwota niż w 2015 r.

W sprawozdaniu jest wiele analiz, które przedstawiła pani przewodnicząca. Nie będę tego powtarzał. Myślę, że jest to ciekawa lektura. Chciałbym zwrócić uwagę na jeden ciekawy wskaźnik, który dotyczy mojej gminy Ząbki. Wydatki gmin na wypłacanie świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły znacznie w każdej gminie, średnio ponad dwukrotnie. To również efekt programu Rodzina 500+. Rekordową dynamikę w skali kraju odnotowała gmina Ząbki, w której wydatki wzrosły do 418%.

Dziękuję serdecznie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy mają państwo jakieś pytania bądź uwagi? Nie ma.

Czy chciałyby panie odnieść się do koreferatu? Proszę.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Pan poseł był uprzejmy powiedzieć, że pominęliśmy w planach kontroli województwa samorządowe. To wynika z faktu, że każda izba ustala plan kontroli kompleksowych. Tak się złożyło, że akurat w 2016 r. żadne województwo samorządowe nie było objęte kontrolą. W latach poprzednich i w bieżącym roku kontrole dotyczą również samorządów województwa. W każdej jednostce samorządu terytorialnego kontrola musi być przeprowadzona co najmniej raz na cztery lata.

Odnosząc się do stwierdzenia, że brak jest monitoringu w zakresie instytucji parabankowych, pozwolę sobie przypomnieć, że regionalne izby obrachunkowe jako pierwsze przeprowadziły takie kontrole. Raport o zadłużeniu w parabankach był przedstawiony w 2016 r. Wskazaliśmy wówczas na wiele nieprawidłowości. W 2015 r. było 38 jednostek samorządu terytorialnego, które skorzystały z instrumentów parabankowych. W 2016 r. ta liczba jest mniejsza o cztery jednostki. Kwota zadłużenia w instytucjach parabankowych zdecydowanie uległa zmniejszeniu. Regionalne izby obrachunkowe prowadziły kontrole dotyczące tych instrumentów finansowych w dwóch latach. Objęliśmy kontrolą w pierwszym roku 61 jednostek, w drugim ponad 90. Była to zatem większa próba niż ta objęta kontrolą NIK.

Na bieżąco monitorujemy ten problem. Musimy analizować sprawozdania z operacji finansowych, w których są wykazywane te instrumenty, choć nie we wszystkich. Dlatego na polecenie ministra finansów dwukrotnie w ciągu roku zbieramy dane w formie ankiet. Ministerstwo nie może się przełamać i przygotować wzoru sprawozdania z operacji finansowych, żeby również te instrumenty parabankowe były wykazywane. Ankiety, które otrzymaliśmy, pokazywały stan na 30 grudnia 2016 r. i na 30 czerwca 2017 r. Wynika z nich, że liczba jednostek, które korzystały z takich instrumentów, wynosi 34. Kwota zadłużenia jest znacznie niższa. W kwocie 580 mln zł ujęte są również wszystkie odsetki i inne koszty.

Wśród wniosków *de lege ferenda* znajduje się wniosek, aby nastąpiła zmiana rozporządzenia w sprawie operacji finansowych. Wnosi o to również GUS. Odbyliśmy spotkanie w tej sprawie z przedstawicielami GUS, dla którego te dane również są ważne. Ankieta nie jest miarodajnym źródłem. Niektóre jednostki na nią odpowiedzą, inne nie. Szczegółowość ankiety również budziła wątpliwości. Jeszcze w ubiegłym roku zwracaliśmy się do ministra finansów z pytaniem, czy w tych sprawozdaniach mają być wykazywane również papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona. Uzyskaliśmy odpowiedź twierdzącą. W bieżącym roku trzeba było uzupełniać te informacje o wielkości,

które wynikają z obligacji. Część jednostek wykazuje te zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów, a inne jako papiery wartościowe.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani prezes, proszę mi powiedzieć, czy ma pani wiedzę, jakie jest oprocentowanie pożyczek w parabankach. Ile wynosiło najwyższe, z jakim się państwo zetknęliście?

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Takich szczegółów nie znamy. Zwracamy na to uwagę, kontrolując również osoby prawne, czyli samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy macie państwo jakiś instrument, żeby zapobiec tego typu działaniom? Kontrolujecie państwo taki ruch dopiero po fakcie, czyli po podpisaniu umowy o udzielenie pożyczki. Czy można zwrócić uwagę radzie gminy albo wojewodzie na działania samorządu, które są niegospodarne?

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Informujemy o tym również organy ścigania, ale nie podjęły one działań.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To przykład niekorzystnej umowy. Trudno potem komuś zarzucić przestępstwo.

Pan chciał zabrać głos w tej sprawie?

Zastępca dyrektora biura Związku Powiatów Polskich Grzegorz Kubalski:

Chciałbym odnieść się do istotnej kwestii. Jeśli mówimy o podmiotach, które korzystają z niestandardowych instrumentów finansowych, twierdzenie w sposób arbitralny o niegospodarności jest w tym przypadku nie do końca trafne.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pan zna najwyższe oprocentowanie? Powiedziałem to teoretycznie. Trudno powiedzieć, czy w danym momencie jest to niegospodarność, czy nie. Jeśli oprocentowanie wynosi 15%, to trudno zarzucić niegospodarność, ale jeśli 50% – to wtedy byśmy się do tego odnieśli.

Zastępca dyrektora biura ZPP Grzegorz Kubalski:

Zgodnie z danymi, które zostały uzyskane przez NIK, wykorzystanie niestandardowych instrumentów finansowych było droższe od standardowego kredytu bankowego na poziomie 20–70%. Jest to liczbowo kwota i odsetek znaczący. Problem polega na tym, że we wszystkich przypadkach dokonuje się porównania instrumentu finansowego, który został użyty, z przeciętną stawką kredytu bankowego bez analizy, czy jakikolwiek bank był skłonny konkretnej jednostce samorządu terytorialnego zaproponować kredyt na takich warunkach. W grupie jednostek, które korzystają z niestandardowych instrumentów, możemy rozróżnić dwie grupy. Pierwsza w sposób świadomy wykorzystuje pewne rozwiązania, ponieważ z kalkulacji wynika, że jest to bardziej korzystne. Wtedy nie ma kłopotów związanych ze znacznie wyższymi kwotami.

Druga grupa jednostek w związku z zaburzeniem swojej płynności finansowej nie ma możliwości pozyskania środków z innego źródła. Żeby utrzymać swoje funkcjonowanie, stosuje niestandardowe instrumenty finansowe. Problem nie polega tym, że ktoś postąpił niegospodarnie, stosując niestandardowy instrument finansowy, gdyż on po prostu nie miał innego wyjścia dla utrzymania funkcjonowania konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

To jest problem, nad którym należy się zastanowić. Być może jest to kwestia wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji upadłości komunalnej, jak w innych krajach. Nie można formułować prostej oceny dotyczącej decyzji konkretnych osób zarządzających jednostką samorządu terytorialnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Do tej sprawy jeszcze wrócimy.

Czy pan chciał dodać nowy element?

Pełnomocnik zarządu do spraw legislacyjnych Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, chciałbym podać dane, o które pan pytał.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak, słucham pana.

Pełnomocnik zarządu do spraw legislacyjnych ZMP Marek Wójcik:

Panowie przewodniczący, szanowni państwo, według mojej wiedzy mamy następującą sytuację. Dla części samorządów korzystanie z usług parabanków oznacza dokładnie takie same koszty jak w przypadku innych banków. Część z nich stosuje koszty 2–3% wyższe niż te stosowane w innych bankach. Niestety, jest także część propozycji, których koszt dwukrotnie przekracza całość kosztów stosowanych w bankach.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę, panie pośle.

Poseł Piotr Uściński (PiS):

Chciałbym dodać, że kwestii stałego monitorowania operacji instrumentów parabankowych nie używam jako argumentu przeciwko działalności regionalnych izb obrachunkowych. Izby nie mają w ustawie wpisanego kryterium gospodarności, zatem nie ma stałego monitoringu. Działania realizowane przez regionalne izby obrachunkowe i przez NIK mają charakter doraźny. Kontrola była przeprowadzona w 2015 r. NIK zakończyła kontrolę w 2016 r. Teraz przedstawia sprawozdanie. Kiedy NIK po raz kolejny zajmie się tym tematem i do których jednostek dotrze, tego nie wiemy. Państwo przeprowadzacie ankiety. Brak natomiast stałego monitorowania gospodarności.

Zgadzam się z panami, że trzeba każdą sytuację rozważyć. Należy przeanalizować, czy jednostka miała alternatywne możliwości działania. Panie przewodniczący, mogę podać przykłady sprzed kilku lat, kiedy to instytucje parabankowe pożyczały szpitalowi powiatowemu pieniądze przy oprocentowaniu na poziomie 23–24% w skali roku. Szpitale z tego korzystały. Nie wiadomo, dlaczego decydowały się na to, kiedy teoretycznie po uzyskaniu poręczenia jednostki samorządu terytorialnego mogły spokojnie ogłosić przetarg na te środki. Takie sytuacje zdarzają się i regionalne izby ich nie wychwytują, bo nie mają żadnych instrumentów. Nie było stałego monitorowania tych sytuacji.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Musimy kończyć, pani prezes. Jedno zdanie.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

W 2016 r. z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych prowadzone są kontrole koordynowane w podmiotach leczniczych, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Badamy również aspekt zadłużenia i korzystania z instrumentów finansowych parabanków.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Kto jest za przyjęciem sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych? Kto jest przeciw? Nikt. Kto się wstrzymał? Nikt.

Proponuję, żeby pan poseł Uściński przedstawił sprawozdanie na posiedzeniu Sejmu w imieniu Komisji. Czy są inne propozycje? Czy pan poseł wyraża zgodę? Czy ktoś jest przeciw? Nikt. Upoważniamy zatem pana posła.

Przewodnicząca KRRIO Grażyna Wróblewska:

Bardzo dziękuję szanownym Komisjom za życzliwą ocenę i przyjęcie sprawozdania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam nadzieję, że państwo te trudne wątki poruszą w rozmowach z przedstawicielami MSWiA i że będziemy poszukiwać rozwiązań, które nie będą szkodziły gminom i nie będą ograniczały ich samodzielności, a z drugiej strony będą zapobiegały sytuacji, w której potem skarb państwa ponosiłby odpowiedzialność.

Zamykam wspólne posiedzenie Komisji.